



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia września 2010 r.

Pan
Jerzy Miller
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
Ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

P/10/142
LKR-4101-04-05/2010

Wystąpienie pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.) – kontrolę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zwanego dalej Ministerstwem, w zakresie stanu realizacji Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego – etap III, który zaplanowano na lata 2007–2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym przez Pana Ministra 20 sierpnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przesyła niniejsze wystąpienie pokontrolne.

W niniejszym wystąpieniu uwzględniono również niektóre wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK Delegaturę w Krakowie w Urzędzie Miasta Oświęcim, Urzędzie Gminy Oświęcim, Starostwie Powiatowym w Oświęcimiu oraz Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Oświęcimiu.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotychczasową realizację Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego (zwanego dalej OSPR lub Programem). Jako celowe i uzasadnione NIK ocenia uchwalenie i kontynuację OSPR w kolejnym III etapie, jako programu, który ma pomóc w rozwiązywaniu problemów, pojawiających się na styku Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau (PMAB) i otaczających go samorządów terytorialnych. Niemniej jednak, aby realizacja OSPR odbyła się w ramach zaplanowanego czasu i budżetu, przy optymalnym wykorzystaniu środków publicznych, a także aby zostały osiągnięte zakładane cele, w ocenie NIK konieczne jest lepsze

jego przygotowanie oraz monitorowanie. Fakt, że Program realizowany jest na tak szczególnym historycznie terenie nie może usprawiedliwiać stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto wyniki kontroli u beneficjentów Programu wskazują na znaczne ryzyko nieukończenia wszystkich zadań zaplanowanych w III etapie do końca 2011 r.

Uzasadnienie powyższej oceny ogólnej stanowią następujące uwagi i oceny szczegółowe:

1. OSPR został uchwalony jako program wieloletni. W ramach III etapu OSPR do realizacji w latach 2007–2011 przewidziano 28 zadań, na łączną kwotę 71 550 tys. zł (po zmianach OSPR uchwałą Nr 90/2010 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2010 r.), z czego 30 000 tys. zł (42%) stanowią środki z budżetu państwa. Zamieszczone w Programie zadania zostały skonsultowane z jego beneficjentami, jednak na etapie uzgodnień międzyresortowych w 2007 r., na wniosek Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, doszło do zmiany realizatora zadania w przypadku trzech zadań, tj. zamiast Prezydenta Miasta Oświęcim (1 zadanie) oraz Wójta Gminy Oświęcim (2 zadania) wpisano Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau, co przyczyniło się do opóźnienia realizacji tych zadań i niewykorzystania środków w zaplanowanej wcześniej kwocie i terminie. Ponadto zgłoszone zadania nie były rzetelnie przygotowane przez beneficjentów, gdyż na skontrolowane u beneficjentów 24 zadania inwestycyjne, aż 20 (83%) nie posiadało projektów budowlanych i kosztorysów inwestorskich.
2. Program został uchwalony w formie kart dla poszczególnych zadań w ramach czterech priorytetów – Priorytet 1 „Uporządkowanie i zagospodarowanie terenów wokół Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau”, w ramach którego do realizacji przewidziano 15 zadań na łączną kwotę 21 450 tys. zł, z tego 14 850 tys. zł (69%) z budżetu państwa; Priorytet 2 „Poprawa dostępności komunikacyjnej Oświęcimia dla pielgrzymów i turystów oraz osób dojeżdżających do pracy, korzystających z usług inwestorów” – 5 zadań na łączną kwotę 12 600 tys. zł, z tego 6 300 tys. zł (50%) z budżetu państwa; Priorytet 3 „Rozwój w Oświęcimiu działalności edukacyjnej na poziomie szkoły wyższej, związanej m.in. z problematyką praw człowieka, stosunków międzynarodowych i pokoju” – 2 zadania na kwotę 29 900 tys. zł, z tego 6 450 tys. zł (22%) z budżetu państwa; Priorytet 4 „Poprawa atrakcyjności turystycznej Oświęcimia poprzez renowację obiektów zabytkowych i zabytkowej infrastruktury” – 6 zadań na kwotę 7 600 tys. zł, z tego 2 400 tys. zł (32%) z budżetu państwa.

Do 31 lipca 2010 r. zakończono realizację 9 zadań (33%) na 27 planowanych (jedno zadanie – utrzymanie terenów Skarbu Państwa – ma charakter ciągły), 12 (44%) było w

trakcie realizacji, a 6 (22%) jeszcze nie rozpoczęto. Z budżetu państwa wydatkowano 16 340,6 tys. zł, tj. 54,5% planowanej kwoty.

3. Szacowana wielkość nakładów, w tym udział środków z budżetu państwa, została określona kwotowo dla każdego zadania. W ocenie NIK udział środków z budżetu państwa powinien być określony zarówno kwotowo, jak i procentowo, w przypadku zadań współfinansowanych ze środków własnych beneficjentów. Taki sposób finansowania powodowałby zmniejszenie udziału środków z budżetu państwa w przypadku niższych kosztów realizacji zadania, a jednocześnie nie przyczyniałby się do zwiększenia finansowania z budżetu państwa w przypadku wzrostu kosztów zadania. Obecnie, w przypadku wystąpienia oszczędności dotacja wykorzystywana jest w całości przy niższym udziale środków własnych. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku zadania Przebudowa drogi powiatowej nr K 1877 na odcinku Babice-Harmężę, realizowanego przez powiat oświęcimski, w którym powiat wykorzystał tylko środki z dotacji z budżetu państwa bez określonego w OSPR wkładu własnego. Na realizację zadania wydatkowano 1 304 tys. zł, w tym: dotacja OSPR 1 299 tys. zł, budżet powiatu 5 tys. zł (proporcja: OSPR 99,6%, budżet powiatu 0,4%), podczas gdy według planu koszt zadania winien wynosić łącznie 5 200 tys. zł, w tym: OSPR 1 300 tys. zł, budżet powiatu 3 900 tys. zł (proporcja: OSPR – 25%, budżet powiatu 75%).
4. Dla każdego zadania określono zakres pac, termin realizacji, wielkość nakładów z podziałem na poszczególne lata i z wyodrębnieniem kwot ze środków OSPR, realizatora zadania, cel zadania i uzasadnienie. Dla poszczególnych priorytetów zostały ustanowione cele, jakie winny być osiągnięte poprzez realizację zadań, jednak nie określono wskaźników ilościowych do ich pomiaru. W ocenie NIK brak wskaźników ilościowych nie sprzyja rzetelnemu nadzorowaniu i monitorowaniu, czy beneficjenci skutecznie dążą do osiągnięcia zakładanych celów, a także czy środki publiczne wydatkowane są zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), tj. w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (poprzednio art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 249, poz. 1240 ze zm.). NIK nie zgadza się ze stanowiskiem podanym w wyjaśnieniach, że mierniki dla przedmiotowego Programu w swej przeważającej większości są niemożliwe do określenia, gdyż zdecydowana większość zadań polega na inwestycjach drogowych, a w tym przypadku można ustalić wskaźniki, o czym świadczy realizacja innego programu rządowego „Narodowy

Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”, w którym ocenie podlega przewidywany efekt użytkowy dla zwiększenia płynności ruchu i poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego oraz spójność drogi objętej wnioskiem z siecią dróg. Także realizacja inwestycji drogowych w ramach regionalnych programów operacyjnych, finansowanych ze środków UE, przewiduje określone wskaźniki. Ponadto od 2010 r. zgodnie z art. 122 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym, które stanowi załącznik do ustawy budżetowej, będzie musiało zawierać mierniki, określające stopień realizacji celu programu.

Spokój społeczny wokół „Auschwitz” oraz międzynarodowa opinia na temat zaangażowania rządu w rozwiązywanie problemów tego miejsca są, w ocenie NIK, wartością dodaną Programu, a nie miernikiem jego skutecznej realizacji.

5. Z kontroli przeprowadzonych u beneficjentów Programu wynika, że istnieje znaczne ryzyko nieosiągnięcia celów priorytetów 1, 2 i częściowo 3 do końca realizacji III etapu OSPR, tj. do końca 2011 r., gdyż w przypadku:
- priorytetu 1 stan zaawansowania prac siedmiu zadań nie jest zadowalający, z czego sześć realizowanych jest przez Gminę Oświęcim i są to zadania w otoczeniu strefy ochronnej Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau w Brzezince;
 - priorytetu 2 jedno zadanie – Przygotowanie obwodnicy Oświęcimia wraz z infrastrukturą, którego realizatorem jest Województwo Małopolskie, zostało przesunięte na okres po 2014 roku w związku z brakiem zabezpieczenia środków finansowych w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym Województwa Małopolskiego. Wyznaczone do przebudowy drogi powiatowe, tj. ulice Nojego i Tysiąclecia oraz Pilata i Olszewskiego w Oświęcimiu nie stanowią bezpośrednich połączeń pomiędzy PMAB a prawobrzeżną częścią miasta. Ponadto z danych uzyskanych z Komendy Powiatowej Policji w Oświęcimiu wynika, że remont ujętych w OSPR dróg nie przyczynił się do obniżenia liczby wypadków, gdyż liczba wypadków i kolizji drogowych na tych drogach w latach 2006–2009 utrzymywała się na stałym poziomie;
 - priorytetu 3, w ramach realizacji zadania Budowa Centrum Edukacyjno-Sportowego przy Powiatowym Zespole Nr 2 Szkół Ogólnokształcących Mistrzostwa Sportowego i Technicznych w Oświęcimiu, z udostępnionej od 15 października 2009 r. studentom PWSZ w Oświęcimiu bazy noclegowej w budynku internatu przy PZ Nr 2 SOMSiT skorzystały 3 osoby. Zmodernizowane w ramach inwestycji skrzydło „A” w budynku internatu jest wykorzystywane na potrzeby internatu, natomiast przyjeżdżające grupy są kwaterowane w niezmodernizowanym skrzydle „C”. Ponadto w związku z realiza-

cją inwestycji nie zwiększyła się liczba osób zatrudnionych w PZ Nr 2 SOMSiT w Oświęcimiu, która w latach 2007-2010 kształtowała się na poziomie 14-15 osób.

6. OSPR w ramach III etapu był nowelizowany corocznie. Przyczynami nowelizacji były: zmiana realizatora trzech zadań, co spowodowało nieprzystąpienie do porozumienia Miasta Oświęcim, późne uchwalenie samego programu oraz późne podpisanie porozumień z beneficjentami, a także brak rzetelnego przygotowania zadań przez beneficjentów, w wyniku czego nie można było zrealizować części zadań we wcześniej zakładanych terminach i kwotach. Zachodziła więc konieczność zmiany realizatora trzech zadań, terminów wykonania oraz wykorzystania kwot środków z budżetu państwa w poszczególnych latach realizacji Programu. Zaznaczyć należy, że procedura zmiany OSPR jest czasochłonna, gdyż Program został przyjęty przez Radę Ministrów w formie uchwały i każdorazowa nowelizacja wymaga przedłożenia projektu uchwały na posiedzenie Rady Ministrów, a co za tym idzie skierowania go do uzgodnień z członkami Rady Ministrów, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Rządowym Centrum Legislacji. W ocenie NIK na terminowość wprowadzania zmian do Programu wpływa także nieokreślenie zasad i terminu zgłaszania zmian przez beneficjentów, tym bardziej w sytuacji, gdy w 2008 r. Minister Finansów nie zgodził się na uznanie części środków, przeznaczonych na realizację OSPR jako niewygasające z końcem roku budżetowego, a od 2009 r. nie ma możliwości przeniesienia niewydatkowanych środków z budżetu państwa na wydatki niewygasające.
7. Treść porozumień, zawartych z poszczególnymi beneficjentami, nie została przygotowana rzetelnie, gdyż nie określono szczegółowych zasad:
 - a) przekazywania środków z budżetu państwa. Co prawda w harmonogramach rzeczowo-finansowych podawane są przewidywane środki OSPR do wykorzystania w poszczególnych miesiącach, jednak nie wiadomo czy dotacje przekazywane są w formie zaliczki czy refundacji, i jakie czynności musi podjąć beneficjent, aby ubiegać się o przekazanie tych środków (np. przedłożyć fakturę, umowę, protokół odbioru itp.);
 - b) zgłaszania przez poszczególnych beneficjentów zmian w Programie, w szczególności terminu do kiedy zamiany powinny być zgłoszone;
 - c) podpisywania aneksów w kolejnych latach;
 - d) składania sprawozdań z realizacji zadań. Każdy z beneficjentów składa sprawozdanie w formie, jaką sam uzna za stosowną. Najczęściej rozliczana jest dotacja, natomiast beneficjenci nie rozliczają się dokładnie ze środków własnych oraz ze środków, które pozyskali z innych źródeł. Problemy występują także przy zadaniach, które są zapla-

nowane do realizacji przez kilka lat. Ponadto nie ze wszystkich sprawozdań wynika jaki był dokładnie wykonany zakres zadania, np. ile zrobiono operatów szacunkowych, jaką powierzchnię gruntów wykupiono w stosunku do planowanej, jaką długość dróg wyremontowano;

Ponadto w porozumieniach nie zawarto wymogu oznakowania wykonanych zadań w sposób wskazujący, że wykonano je ze środków OSPR, co w ocenie NIK spełniałoby funkcję informacyjną i zapewniałoby odpowiednią promocję dofinansowania Programu z budżetu państwa.

W ocenie NIK nieokreślenie ww. zasad nie sprzyja rzetelnemu nadzorowi i monitorowaniu realizacji Programu. Coroczne późne podpisywanie aneksów do porozumień, a także brak zasad zgłaszania zmian w Programie, przyczynia się do opóźnienia terminów realizacji zadań.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o:

1. opracowanie i wprowadzenie do treści porozumień z beneficjentami Programu szczegółowych zasad przekazywania środków z budżetu państwa oraz składania sprawozdań z realizacji zadań według jednolitego wzoru;
2. rozważenie możliwości zobowiązania beneficjentów Programu do oznakowania wykonanych zadań poprzez wskazanie, że wykonano je ze środków OSPR.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.

Otrzymują:

1. *Adresat.*
2. *Akta kontroli.*